

Vergaderjaar 2019–2020

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 163

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2019

Hierbij bied ik de antwoorden aan op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door de leden Sneller (D66) en Snels (GroenLinks). Het betreft vragen over het onderzoek «Inventarisatie en appreciatie onderzoeksbeleid Ministerie van Buitenlandse zaken»¹, d.d. 3 december 2018. Deze vragen gaan over een belangrijk onderwerp dat gedeeltelijk raakt aan de operatie Inzicht in Kwaliteit.

Het algehele onderzoeksbeleid van departementen is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van vakministers.² Om tegemoet te komen aan uw informatiebehoefte heb ik om relevante voorbeelden gevraagd bij mijn collega's. Voor de vragen die specifiek in gaan op de opvolging van aanbevelingen bij Buitenlandse Zaken ontvangt u een aparte brief van de Minister van Buitenlandse Zaken.

In het huidige evaluatiestelsel heb ik een stelselverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een specifiek deel van het onderzoeksbeleid, te weten onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarvoor zijn in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) ook eisen opgenomen.

Met de Operatie Inzicht in Kwaliteit werkt dit kabinet aan meer inzicht in de resultaten van beleid en betere benutting van deze inzichten om de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid te vergroten. Als onderdeel hiervan kijken we ook naar het verbeteren van het stelsel van regels en verplichtingen rondom inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarbij gaat het ook om zaken als borging van onafhankelijkheid en publicatie van evaluaties.

¹ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/03/inventarisatie-en-appreciatie-onderzoeksbeleid-ministerie-van-buitenlandse-zaken.

² Daarbij zijn departementen gehouden aan wetten en rijksbrede normen en protocollen, zoals de Wet openbaarheid van bestuur en de Gedragscode Integriteit Rijk.

Om dit evaluatiestelsel te versterken werken we aan verschillende ontwikkellijnen, waaronder het verbeteren van de strategische evaluatie- en onderzoeksagenda van departementen. Samen met de departementen verkennen we hoe een goede strategische evaluatie- en onderzoeksplanning eruit kan zien en op welke manier kwaliteitsborging georganiseerd kan worden. Een andere ontwikkellijn van de Operatie Inzicht in Kwaliteit is het ondersteunen van departementen bij kennisdeling, vaardighedenopbouw en gedragsverandering. Aandacht voor thema's als onafhankelijkheid en beleidsrelevantie past daar ook bij. In de volgende voortgangsrapportage informeren we u nader over de uitwerking van deze ontwikkellijnen. Beide ontwikkellijnen kunnen ook bijdragen aan het onderzoeksbeleid in brede zin. Tegelijkertijd verandert dit niets aan de primaire verantwoordelijkheid die departementen hier zelf voor hebben.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Vraag 1

Genoemde rapportage geeft allerlei inzichten rondom onderzoeksbeleid die zeer verhelderend zijn. In hoeverre heeft dergelijk onderzoek ook bij andere departementen plaatsgevonden? Zo ja, door welk(e) ministerie(s) en wanneer? Kunt u deze onderzoeken aan de Kamer doen toekomen? Zo nee, bent u bereid te bespoedigen dat een dergelijk onderzoek ook door andere ministeries wordt gedaan?

Vraag 2

De rapportage laat zien dat sturing binnen het betrokken departement op onderdelen van het onderzoek (doelstellingen, onderzoeksvragen en conclusies en aanbevelingen) plaatsvindt. In de rapportage wordt tevens gesuggereerd dat dergelijke beïnvloeding op andere ministeries vaker plaatsvindt dan bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Heeft deze bevinding geleid tot aanvullend onderzoek op andere departementen? Welk onderzoek hebben andere ministeries gedaan om te achterhalen (en te voorkomen) of/dat hun ambtenaren van ministeries sturen op de uitkomsten van evaluaties? Kunt u deze onderzoeken aan de Kamer doen toekomen?

Antwoord vraag 1 en 2

Zoals in de inleiding beschreven is het algehele onderzoeksbeleid van departementen een verantwoordelijkheid van vakministers. Navraag bij mijn collega-bewindspersonen levert het beeld op dat er voorbeelden zijn van vergelijkbare onderzoeken. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft bijvoorbeeld in 2018 intern een inventarisatie gedaan onder de aan haar gelieerde onderzoeksinstituten.³ De Minister van Justitie en Veiligheid heeft drie commissies ingesteld naar aanleiding van berichtgeving in Nieuwsuur over (de afhandeling van) een klacht van een WODC-medewerkster. De WODC-onderzoeken hebben ook bij andere departementen geleid tot interne gesprekken en afspraken over de aansturing van wetenschappelijke onderzoeksinstellingen.

Vraag 3

Met betrekking tot onafhankelijkheid en beleidsrelevantie wordt in de rapportage aanbevolen om richtlijnen voor onderzoeksmanagement op te stellen en naleving hiervan te stimuleren middels een training. Hoe is aan deze aanbeveling opvolging gegeven? Worden dergelijke trainingen (ook) op andere departementen georganiseerd?

Antwoord vraag 3

Vakministers zijn zelf verantwoordelijk voor het eventueel stimuleren van naleving middels training(en). Navraag bij mijn collega-bewindspersonen levert het beeld op dat er voorbeelden zijn van trainingen waarbij onderzoeksmanagement en/of onafhankelijkheid wordt behandeld. Recent zijn bijvoorbeeld tien Rijkskennisinstellingen een leerwerktraject gestart waarin onder meer de wisselwerking tussen onderzoekers, beleid en praktijk aan de orde komt. Elementen van onderzoeksmanagement zijn ook verwerkt in de cursus «Instrumenten van beleid» van het Leer- en Ontwikkelplein van OCW, SZW en VWS.⁴ Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een training «Goed opdrachtgeverschap».

³ Planbureau voor de leefomgeving, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, KNMI, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en RIVM. Op basis van de resultaten van deze interne inventarisatie is geconstateerd dat de interne afspraken van de onderzoeksinstituten in lijn zijn met de Gedragscode Integriteit Rijk (zie antwoord op vraag 4).

⁴ Het Leer- en Ontwikkelplein is het expertisecentrum voor leren en ontwikkelen van medewerkers binnen deze drie ministeries.

Eén van de ontwikkellijnen van de Operatie Inzicht in Kwaliteit is het ondersteunen van departementen bij kennisdeling, vaardighedenopbouw en gedragsverandering. Onderdeel hiervan is het ontwikkelen van een opleiding over monitoring en evaluatie. Hierin kunnen we ook aandacht besteden aan onderzoeksmanagement.

Vraag 4

Kunt u toelichten op welke wijze normen van het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI) worden geborgd en gevolgd door ministeries als het gaat om evaluatieonderzoek?

Antwoord vraag 4

Voor onderzoek uitgevoerd door een wetenschappelijk instituut geldt de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit. In deze code zijn zorgplichten voor de instellingen geformuleerd. Deze zijn zelf verantwoordelijk voor het creëren van een werkomgeving waarbinnen goede onderzoekspraktijken worden bevorderd en geborgd.

De Gedragscode Integriteit Rijk⁵ bevat een rijksbreed kader voor integer handelen voor rijksambtenaren. Daartoe behoren ook regels over betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek en (wetenschappelijke) integriteit. Borging en naleving van de normen is een verantwoordelijkheid van de vakdepartementen, in hun rol van werkgever.

Vraag 5

In het rapport wordt aangegeven dat 25 van de 58 geïnventariseerde onderzoeksrapporten waarvan verwacht had mogen worden dat ze gepubliceerd zouden worden, nooit zijn gepubliceerd (zie ook nadere invulling van de informatie in figuur 6, pagina 13). Wat is de reden daarvan? Hoe verhoudt dit zich procentueel gezien tot andere ministeries? Is het percentage onderzoeksrapporten dat publiek wordt daar groter/kleiner? Voor zover deze onderzoeken wel worden gepubliceerd, worden deze door de verantwoordelijk bewindspersoon actief gedeeld met de Kamer? Welke afwegingen worden hierbij gemaakt? Hoe is opvolging gegeven aan de aanbeveling uit de rapportage om het publicatiebeleid te formuleren in lijn met de aankomende Wet Open Overheid? Bent u bereid te bevorderen dat alle ministeries voldoen aan deze aanbevelingen omtrent openbaarmakingsbeleid?

Vraag 6

De genoemde 58 onderzoeken omvatten geen onderzoeken die worden uitgevoerd door het ministerie zelf. Wordt over deze categorie onderzoeken op een andere manier gerapporteerd, in lijn met deze rapportage? Hoe is de praktijk op andere ministeries?

Antwoord vraag 5 en 6

Er bestaat geen rijksbrede registratie van onderzoeken en de mate waarin deze openbaar gemaakt worden. Onderzoeksrapporten en uitvoeringstoetsen behoren sinds de breed aanvaarde motie van het lid Oosenbrug c.s.⁶ openbaar gemaakt te worden. Er kunnen overwegingen aan de orde zijn op basis waarvan besloten wordt een onderzoek niet openbaar te maken.

De openbaarmaking van onderzoeken gebeurt op dit moment volgens de regels die de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) stelt. De verantwoordelijkheid voor wet- en regelgeving en beleid is belegd bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties faciliteert als coördinerend Minister de

⁵ Stcrt. 2017, nr. 71100.

⁶ Kamerstuk 34 000 VII, nr. 14.

andere Ministers waar nodig bij de implementatie van de openbaarmaking van onderzoeksrapporten. Zo is een handreiking opgesteld die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter beschikking stelt aan de afzonderlijke vakministers. Naleving van de wet en het kabinetsbeleid blijft een individuele verantwoordelijkheid van de betreffende bewindspersoon. De mate waarin en de wijze waarop onderzoek als instrument wordt ingezet verschilt immers, vanwege de aard van de werkzaamheden, per ministerie.

Departementen hanteren in het algemeen interne publicatierichtlijnen en procedures voor rapporten, vaak met een termijn na vaststelling waarbinnen publicatie moet plaatsvinden. Het departementale beleid is doorgaans «openbaarmaken, tenzij». Zo worden inmiddels de meeste op basis van ARVODI⁷ aanbestede onderzoeksrapporten gepubliceerd. Aan departementen gelieerde kennisinstellingen⁸ hanteren elk hun eigen publicatiebeleid.

Binnen mijn stelselverantwoordelijkheid voor onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid valt primair het toezicht op de beleidsdoorlichtingen. De eindrapporten van alle beleidsdoorlichtingen worden actief toegezonden aan de Kamer en gepubliceerd op Rijksbegroting.nl en Rijksfinancien.nl. Overzichten van onderzoeken en evaluaties worden daarnaast gepubliceerd in de begrotingen en de jaarverslagen van de desbetreffende ministeries.

Vraag 7

Uit de rapportage komt naar voren dat het op het Ministerie van Buitenlandse Zaken per directie verschilt in hoeverre er een overzicht is opgesteld van onderzoeksactiviteiten. Tevens is het onderscheid tussen onderzoeksactiviteiten en overige projecten veelal niet automatisch helder. Hoe is dit bij andere departementen? Hoe is gevolg gegeven aan de hieruit volgende aanbeveling ten aanzien van het opstellen van een onderzoeksagenda per directie, inclusief een (half)jaarlijkse check daarop? Is deze aanbeveling volgens u ook toepasbaar op andere ministeries? Zo nee, waarom niet?

Vraag 8

Hoe sluiten enkele aanbevelingen uit het rapport rondom registratie en agendering van onderzoek aan bij de Strategische Evaluatie Agenda van de operatie Inzicht in Kwaliteit? En in hoeverre maakt het publicatiebeleid ook onderdeel uit van deze Strategische Evaluatie Agenda?

Vraag 9

Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze rapportage die zinvol zijn voor andere departementen en tevens een bijdrage leveren aan hetgeen de Operatie Inzicht in Kwaliteit beoogt?

Antwoord vraag 7, 8 en 9

Deze rapportage biedt voor elk departement bruikbare inzichten over onderzoeksbeleid in de brede zin.

De aanbeveling over een agenda voor evaluatie- en ander onderzoek onderschrijf ik. Eén van de ontwikkellijnen in de Operatie Inzicht in

⁷ Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten.

⁸ Zoals PBL, KiM, KNMI, Rli en RIVM (IenW); IOB (BZ); WODC (JenV); CPB en CBS (EZK); en alle 19 concern- en kennisinstellingen rond VWS. Ook de Auditdienst Rijk (ADR) hanteert zijn eigen publicatiebeleid in de interactie met departementen (Transparantie-en jaarverslag ADR 2017, p. 17).

Kwaliteit is de strategische evaluatie- en onderzoeksagenda. Deze sluit aan bij de aanbevelingen in het rapport ten aanzien van het onderzoekslandschap en beleidsrelevantie. Een goede agenda die jaarlijks wordt geüpdate bevordert zowel meer relevante inzichten uit evaluaties als een adequate timing en daarmee gebruik van die inzichten door (beleidsdirecties binnen) departementen. De intentie is om proactief een weloverwogen keuze te maken over welke beleidsvraagstukken, wanneer, en op welke manier onderzocht, gemonitord en/of geëvalueerd worden. Op dit moment wordt samen met de departementen gewerkt aan een raamwerk om beleidsdepartementen te ondersteunen bij het maken van een dergelijke agenda en hier toezicht op te houden. De doelstelling is om in de evaluatie- en onderzoeksbijlage bij de ontwerpbegroting van 2021 een eerste kwaliteitsslag te hebben gemaakt waarbij alle departementen een integraal overzicht bieden van hun strategische evaluatie- en onderzoeksplanning. Zo is ook voor de Tweede Kamer inzichtelijk welke onderzoeken en evaluaties op de planning staan en kunnen Kamerleden hierover desgewenst in gesprek met de betreffende vakminister.

Voor de Operatie biedt deze rapportage ook lessen om verder na te denken over de invulling van onafhankelijkheid en de rol van beleid bij verschillende typen (evaluatie)onderzoek. Evenals andere rapporten⁹, stelt ook dit rapport dat een spanning bestaat tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid van beleid. Onafhankelijkheid van onderzoekers ten opzichte van beleid is belangrijk om te komen tot objectieve feiten, analyses en conclusies. Aan de andere kant bevordert betrokkenheid van beleid dat onderzoeken beleidsrelevant zijn en ook gebruikt worden voor het bijstellen of aanpassen van beleid. Onderzoeken waarbij de wetenschap of onafhankelijke rijkskennisinstellingen betrokken zijn, vragen ook om een andere invulling van onafhankelijkheid dan interne onderzoeken of onderzoeken van (semi-)commerciële onderzoeksbureaus. Dit vergt een goede balans tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid van beleidsdirecties bij verschillende typen onderzoek.

⁹ Zoals het rapport «Met gepaste afstand: Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen» van het Rathenau Instituut. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Netwerk van Rijkskennisinstellingen en gaat specifiek over de onafhankelijkheid bij onderzoeken van Rijkskennisinstellingen. En het onderzoek van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid naar onafhankelijk-onderzoek: www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4945/onafhankelijk-onderzoek-in-het-publiek-belang.